

IST ERFOLGREICHE INDUSTRIEPOLITIK IN MOSAMBIK MÖGLICH?

Wo die Rahmenbedingungen für eine funktionierende Marktwirtschaft nicht gegeben sind, muss eine klare Wirtschaftspolitik her – mit Infrastrukturmaßnahmen, Krediten und Förderpolitiken. Mosambik ist solch ein Fall, aber es gibt dort noch viele Hürden.

Von Winfried Borowczak und Friedrich Kaufmann

Spätestens seit 2008 der chinesische Wissenschaftler Justin Lin zum Chefökonom der Weltbank wurde – seine Amtszeit lief im Juli dieses Jahres ab – ist das Konzept der Industriepolitik auch in der Entwicklungszusammenarbeit wieder salonfähig. Unter „Industriepolitik“ verstehen wir „industrial policy“, also staatliche Maßnahmen, die sich auf die gesamte Ökonomie beziehen, nicht nur auf das verarbeitende Gewerbe. Industriepolitische Vorbilder in Asien wie China, Vietnam oder Indonesien sind auch für Mosambik attraktiv. Die UNIDO (UN Industrial Development Organisation) baut derzeit ihre industriepolitischen Beratungskapazitäten wieder aus, denn die Nachfrage steigt. Die neoliberale Marktgläubigkeit schwindet, und es verbreitet sich die Ansicht, dass Armut und Unterentwicklung nur wirksam bekämpft werden können, wenn die Arbeitsproduktivität in unterentwickelten Ländern erhöht wird. Das muss – so das entstehende neue Paradigma – in strategischen Sektoren der Wirtschaft politisch unterstützt werden.

Mosambik ist dafür ein gutes Beispiel. Der Privatsektor spielt dort eine wachsende Rolle und sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt steigt beständig. Die Produktivität der von kleinen und mittelständischen Unternehmen dominierten Wirtschaft ist aber weiterhin extrem niedrig. Eine Ausnahme bilden nur auslandsfinanzierte Großprojekte vor allem im Rohstoffsektor.

Staat und Regierung bemühen sich seit einigen Jahren mit Unterstützung der internationalen Entwicklungshilfegeber, die industriepolitischen Rahmenbedingungen zu verbessern, um Wettbewerb, Innovationen und Investitionen gezielt zu stimulieren. Es bleibt aber eine große Herausforderung, eine kohärente und das Gemeinwohl steigernde Industriepolitik zu formulieren und zu implementieren.

ZWEI SICH ERGÄNZENDE HERANGEHENSWEISEN

Unumstritten und sicher notwendig ist die sogenannte „funktionale“ Industriepolitik. Sie

zielt auf bessere Wettbewerbsbedingungen für die Gesamtwirtschaft ab, ohne zunächst einzelne Akteure zu bevorzugen (z. B. die Doing Business Agenda). Dazu zählen auch andere Rahmenbedingungen wie etwa die Wahrung der Geldwertstabilität, Infrastruktur sowie Schul- und Berufsbildung, Forschung und Entwicklung. Auch die Veranstaltung von Messen und anderen wirtschaftsbezogenen Großevents kann nützlich sein. In Mosambik laufen derzeit sinnvolle verschiedene funktionale Politiken, leider bleibt ihre Wirkung aber begrenzt (siehe Kästen).

Das hat mit der anderen, der „selektiven“ Industriepolitik zu tun, die offensichtlich nötig wäre, aber problematisch ist. Diese fördert spezifische Unternehmen, Branchen oder Regionen mit Steueranreizen, vergünstigten Krediten, Zuschüssen, Schutzzöllen und anderen Instrumenten. Sie führt fast immer zu Interessenkonflikten, und es obliegt dann den politisch Verantwortlichen, einen gesellschaftsweiten Minimalkonsens darüber herzustellen, dass die jeweilige Intervention im Interesse aller geschieht. Auf diesem Feld ist in Mosambik stimmiges Handeln kaum zu erwarten, weil die Spitzenleute aus Politik und Wirtschaft über die FRELIMO, die Regierungspartei und frühere Unabhängigkeitsbewegung, eng verflochten, ja teilweise identisch sind und als politische Unternehmer eher im Eigeninteresse handeln, als das Gemeinwohl zu fördern.

Grundsätzlich traut man entwickelten Ländern der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) mit guter Amts- und Regierungsführung eine erfolgreiche Industriepolitik zu. Darüber, ob Regierungen und Behörden von Entwicklungsländern dazu in der Lage sind, gibt es dagegen kaum gesicherte Erkenntnisse. Etwas Klarheit bringen zwei Studien des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE). Die erste untersucht die notwendigen Voraussetzungen für erfolgreiche Industriepolitik in Entwicklungsländern (Altenburg 2011) und die zweite beschäftigt sich mit der Situation in Mosambik (Krause und Kaufmann 2011).

ERFOLGSBEDINGUNGEN ERFOLGREICHER INDUSTRIEPOLITIK

Es gibt viele gute Gründe für Industriepolitik in Entwicklungsländern. Der simpelste Grund ist Marktversagen. Dass Industriepolitik nötig ist, bedeutet aber noch nicht, dass sie auch möglich ist. Tilman Altenburg vom DIE zufolge hängt der Erfolg von vier Aspekten ab:

- Nötig ist eine klare Vision: Regierung und Verwaltung müssen die strategische Kapazität haben, eine am Gemeinwohl orientierte Industriepolitik zu entwerfen und mit Wirtschaft, Gesellschaft und Entwicklungshilfe-Gebern abzustimmen und durchzusetzen.
- Regierung und Verwaltung müssen fähig und willens sein, faire Spielregeln zu definieren und diese auch durchzusetzen.
- Sie dürfen dabei keine Einzelinteressen um ihrer selbst willen begünstigen und müssen jegliche Kartelle, Mono- und Oligopole konsequent regulieren.
- Der Staat braucht ausreichend kompetentes Personal, um notwendige Dienstleistungen und Verwaltungsakte zu erbringen. Gebraucht werden eine transparente, integre und an Sachkriterien orientierte Verwaltung sowie Dialogplattformen mit der Wirtschaft.

Für erfolgreiche selektive Industriepolitik sind schließlich in Regierung und Verwaltung der Willen und die Fähigkeit erforderlich, Wirtschaftssektoren, einzelne Branchen oder Regionen strategisch geschickt zu bevorzugen, ohne dass Dauerabhängigkeiten entstehen.

MOSAMBIKS REALITÄT

Diese Kriterien sind in Mosambik derzeit überwiegend nicht erfüllt. Bisher waren Regierung und Verwaltung nicht in der Lage, eine industriepolitische Vision zu entwerfen und auf dieser Basis eine Strategie zu formulieren, die andere Akteure überzeugt. Vielmehr handeln sie eher reaktiv. Sie folgen den Vorstellungen von Entwicklungshilfegebern und Vorgaben internationaler Investoren.



Anfertigung in Mosambik: Produktion von Töpfen in Maputo. Foto: Petra Aschoff

Das Ergebnis ist einerseits ein Flickenteppich diverser industriepolitischer Kleinmaßnahmen, Projekte und Programme und andererseits eine staatlich begünstigte, enklavenartige Rohstoffökonomie, die von ausländischen Großunternehmen dominiert wird. Das bedeutet mit anderen Worten: Schlecht gemachte selektive Politik schafft Privilegien und untergräbt damit an sich sinnvolle funktionale Maßnahmen.

Das Setzen und die Einhaltung klarer und transparenter Regeln bleiben ein Problem in Mosambik. Häufig begünstigt der Staat Einzelinteressen, etwa wenn auslandsfinanzierte Großprojekte Sonderbehandlungen erfahren und, wenn überhaupt, nur symbolische Steuern zahlen. Politische Entscheidungen sind ebenso intransparent wie das Verwaltungshandeln. In Sektoren wie Transport/Luftverkehr, Telekommunikation und Energieversorgung gibt es öffentliche und private Monopol- und Oligopolunternehmen, die kaum Regulierungen unterliegen. Eine Kartellgesetzgebung gibt es bislang nicht.

Ministerien und nachgeordnete Behörden sind vielfach kaum fähig, qualitativ anspruchsvolle Dienstleistungen zu erbringen. Die Beamten sind nicht selten unzureichend qualifiziert oder schlecht motiviert. Obendrein sind die

Behörden schlecht ausgestattet. Auch die Justiz funktioniert nur unzureichend. Korruption und Bereicherung ist auf allen Ebenen verbreitet. Ein Grund dafür ist, dass Regierung und Behörden gleichermaßen von der FRELIMO durchdrungen sind.

Sie regiert seit Mosambik 1975 unabhängig wurde. Für Personalentscheidungen hat politische Loyalität meist Vorrang vor Sachkriterien. Die Regierungspartei prägt derweil auch das Spitzenmanagement in der Wirtschaft. Präsident Armando Guebuza, wie auch sein Vorgänger Joaquim Chissano zählen zu den reichsten Unternehmern des Landes. Solcherlei Vermischung von Rollen und Interessen erschwert sachrationale Industriepolitik und deren objektive Evaluierung.

Die FRELIMO-Nomenklatura ist daran auch nur bedingt interessiert. Schließlich profitieren ihre Mitglieder in ihren wirtschaftlichen Zweitfunktionen von der boomenden Rohstoffindustrie, Finanzgeschäften, der Spekulation mit Klimazertifikaten, massivem Landraub und anderen Geschäften. Jüngste Studien des regimekritischen Centro de Integridade Pública in Maputo machen deutlich, dass diese politischen Unternehmer seit den 1990er Jahren zwar mehrfach

ihre Investitionsfelder wechselten, die Industrie Mosambiks jedoch nie dazu gehörte. Die De-Industrialisierung Mosambiks ist auch von daher zu erklären (CIP 2012).

FAZIT

Mosambik ist zurzeit kein fruchtbares Feld für selektive Industriepolitik. Für die FRELIMO-Spitze wäre ein dem DIE-Katalog entsprechendes Vorgehen sogar kontraproduktiv, da es ihre Spielräume einengen würde. Das Parlament mit seiner FRELIMO-Mehrheit und die politische Opposition gelten als schwach. Eine autonome Unternehmerschaft gibt es nicht. Systemkritische zivilgesellschaftliche Organisationen und aufgeklärte WissenschaftlerInnen sind weitgehend isoliert.

Die „Gemeinschaft der Entwicklungshilfeger“, von deren Budgethilfe der Staatshaushalt zu rund 50 Prozent abhängt, tut sich jedoch schwer, diese Probleme offen gegenüber der Regierung zu thematisieren und beispielsweise eine sachgemäße Regelung von Interessenkonflikten einzufordern. Die Rahmenbedingungen für eine zielführende Industriepolitik sind deshalb in Mo-

sambik derzeit nicht gegeben. Den Erfolg an sich sinnvoller funktionaler Politikmaßnahmen unterminiert derzeit eine Politik, die eindeutig Partikularinteressen, aber nicht dem Gemeinwohl dient. Mosambik verliert so den Anschluss an einen neuen Zyklus internationaler Entwicklung, der mit dem Wiederaufkommen von Industriepolitik verbunden ist.

Winfried Borowczak ist Sozialökonom und freier Consultant mit den Schwerpunkten Privatsektorförderung und Organisationsentwicklung in Afrika und portugiesischsprachigen Ländern. Er arbeitet seit 1984 zu und in Mosambik. winborow@aol.com

Friedrich Kaufmann ist Ökonom, lebte zehn Jahre in Mosambik und arbeitet ebenfalls als freier Consultant mit den Schwerpunkten Privatsektorentwicklung in spanisch- und portugiesischsprachigen Ländern. friedrich.kaufmann@gmx.net

Literatur:

Altenburg, T., 2011: Industrial Policy in Developing Countries: Overview and Lessons from Seven Country Cases. DIE/GDI Discussion Paper 4/2011 (www.die-gdi.de → Publications → Discussion papers → 2011)

CIP – Centro de Integridade Pública (Hg.), 2012: Tema: Divulgação e Ampliação do uso da Base de Dados de Interesses Empresariais, in: Savana, 07.09.2012 (www.cip.org.mz)

Krause, M., und Kaufmann, F., 2011: Industrial Policy in Mozambique. DIE/GDI Discussion Paper 10/2011. (www.die-gdi.de → Publications → Discussion papers → 2011)

Eines der Megaprojekte: Schwersandabbau durch Kenmare. Foto: Petra Aschoff



GUT, ABER UNGENÜGEND

Mosambiks regierungsamtliche „Doing-Business-Agenda“ (EMAN) für die Jahre 2008 bis 2012 ist ein industriepolitischer Schritt in die richtige Richtung. Vom Ministerrat beschlossen, handelt es sich um ein Bündel von 55 Einzelmaßnahmen. Diese werden unter Koordination des Ministeriums für Industrie und Handel von acht Ministerien und der Nationalbank implementiert. Die Agenda konzentriert sich auf Rechtsreformen, Finanz- und Steuerreformen, Infrastruktur und die Qualität der Regierungsführung und wurde mit maßgeblichen Entwicklungshilfegebern abgestimmt. Sie hat funktionalen Charakter, was bedeutet, dass sie der Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Wirtschaft und nicht einzelnen Firmen, Branchen oder Regionen dient. Es gibt jedoch erhebliche Umsetzungsprobleme, insbesondere auf Provinz- und Lokalebene, so dass die Agenda vielfach noch wirkungslos bleibt. Dennoch muss das abermalige Abrutschen Mosambiks im weltweiten Doing-Business-Ranking, nunmehr auf Platz 146 unter 174 Ländern, erstaunen. Ein relativer Fortschritt innerhalb dieses Unterfangens ist, dass Regierung und Geber vereinbart haben, die Agenda einem strikten Monitoring zu unterwerfen, personalisierte Verantwortlichkeiten zu definieren und Implementierungsprobleme auf der Ebene der Staatssekretäre regelmäßig zu besprechen. Das etablierte Monitoringsystem zeigte so im März 2012, dass von den genannten 55 Maßnahmen erst 31 oder 56 Prozent vollständig umgesetzt waren. Auch von hier mag sich das problematische Doing-Business-Ranking Mosambiks erklären. Gleichwohl ist eine zweite Doing-Business-Agenda für 2013–2016 (EMAN II) in der Planung.

Ein weiteres Beispiel für eine sinnvolle funktionale Industriepolitik ist das Nationale Institut für Normgebung und Qualitätsinfrastruktur (INNOQ). Es wurde schon 1993 gegründet, spielte aber in der wirtschaftlichen Praxis lange keine Rolle. Es ist zuständig für Eichwesen, Normgebung sowie diverse Zertifizierungen. Inzwischen wurde seine industriepolitische Relevanz erkannt. Ein gemeinsames Vorhaben von EU und UNIDO, eine Dreieckskooperation von Mosambik, Brasilien und Deutschland sowie ein von der Weltbank finanziertes Projekt haben das Institut gestärkt.

Dieses gilt vor allem für das gesetzliche Eichwesen (Verbraucherschutz in den Bereichen Maße, Gewichte, Flüssigkeitszähler an Tankstellen und dergleichen) und das industrielle Pendant (Kalibration von Messgeräten wie Waagen oder Thermometern in Unternehmen). Gleichwohl reichen die Kapazitäten des Instituts bei weitem nicht aus, den Bedarf im industriellen Eichwesen zu decken. Noch immer lassen vor allem exportorientierte Industriebetriebe relevante Kalibrationen im Ausland durchführen oder fliegen Experten und Geräte ein.

Industriepolitisch positiv ist der Beschluss des Ministerrats von 2009, am Stadtrand von Maputo ein ganz neues und für die kommenden Jahre ausreichend großes Gebäude für Labore, Verwaltung, Kantine usw. zu errichten. Die Gesamtinvestitionssumme beläuft sich auf 8 Mio US-\$, die vollständig aus dem mosambikanischen Staatshaushalts finanziert werden. 2013 soll das Gebäude bezugsfertig sein. Erst Mitte 2012 gelang es der INNOQ-Führung die zuständigen Minister für Industrie und Handel sowie Finanzen davon zu überzeugen, auch für die Ausstattung der Verwaltung mit Büromöbeln, Computern usw. Mittel in Höhe von rund 0,4 Mio US-\$ für 2013 zu bewilligen. Für die Ausstattung der Labore gibt es bislang noch keine nennenswerte gesicherte Finanzierung. (wb/fk)